

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Segundo período de sesiones ordinario
de la Junta Ejecutiva**

Roma, 16-18 de mayo de 2001

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 3 del programa

Para examen



Distribución: GENERAL
WFP/EB.2/2001/3/3
2 abril 2001
ORIGINAL: INGLÉS

INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN DE MITAD DE PERÍODO DEL PROGRAMA EN EL PAÍS — INDIA (1997–2001)

La tirada del presente documento es limitada. Los documentos de la Junta Ejecutiva se pueden consultar en el sitio Web del PMA (http://www.wfp.org/eb_public/EB_Home.html).

Nota para la Junta Ejecutiva

El presente documento se remite a la Junta Ejecutiva para su examen.

La Secretaría invita a los miembros de la Junta que deseen formular alguna pregunta de carácter técnico sobre este documento a dirigirse a los funcionarios del PMA encargados de la coordinación del documento, que se indican a continuación, a ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

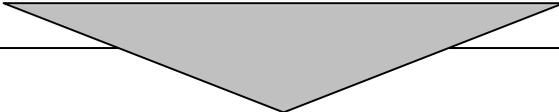
Director, Oficina de Evaluación (OEDE):	Sr. A. Wilkinson	tel.: 066513-2029
--	------------------	-------------------

Oficial de Evaluación, OEDE:	Sra. M. Ahmed	tel.: 066513-2233
------------------------------	---------------	-------------------

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase a la Supervisora de la Dependencia de Servicios de Reuniones y Distribución (tel.: 066513-2328).



Resumen



Se desplegaron esfuerzos importantes para incorporar el nuevo enfoque de programas en los países en la preparación del actual programa en el país (PP) para la India, consolidado en tres actividades. Durante la ejecución del mismo, y para permitir una mayor coherencia y flexibilidad en la utilización de los recursos, las actividades se redujeron a dos. Más que identificar nuevas actividades objetivo, el PP introdujo cambios en algunas esferas ya establecidas de las actividades del PMA. Procedimiento comprensible por cuanto las esferas programáticas existentes ofrecían amplias oportunidades para el logro de los objetivos del PP. Se realizaron esfuerzos significativos para incorporar enfoques que reflejaran el proceso evolutivo de las políticas del PMA en esferas tales como el compromiso relativo a la mujer, el efecto en el desarrollo (creación de activos para familias pobres) y la participación y habilitación de las comunidades. En consecuencia, el 95% de los beneficiarios del PP son mujeres y niños que pertenecen a los estratos más afectados por la inseguridad alimentaria en la India. La orientación y los objetivos del PP son compatibles con la política de habilitación para el desarrollo (FAAD). El PP funcionó bien en el caso de catástrofes naturales localizadas acelerando las actividades de desarrollo.

Para alcanzar en la ejecución local los resultados a los que se aspira, el PMA depende de sus asociados, en particular los organismos estatales, y se refuerza mediante la asociación con otros organismos, particularmente organizaciones no gubernamentales (ONG). La asistencia a los asociados con el fin de mejorar su actuación exige que el personal del PMA o los consultores dediquen una buena cantidad de tiempo a las actividades de planificación, asesoramiento y seguimiento. Además, para el buen éxito de la ejecución del PP serán necesarias una mayor descentralización y delegación de funciones en los estados, lo que probablemente requerirá un aumento notorio de la plantilla de la oficina en el país. La asociación con otros organismos de financiación debería traducirse en la posibilidad de conseguir recursos no alimentarios complementarios.

Proyecto de conclusión



La Junta toma nota de las recomendaciones que figuran en el presente informe de evaluación (WFP/EB.2/2001/3/3) así como de las medidas adoptadas por la dirección hasta la fecha, según se indica en la nota informativa conexas (WFP/EB.2/2001/INF/9). La Junta alienta la adopción de nuevas medidas conforme a esas recomendaciones, teniendo en cuenta las opiniones al respecto formuladas por los representantes.



FINALIDAD DE LA EVALUACIÓN

1. La finalidad de la misión era evaluar el enfoque del programa en cuanto a su coherencia, orientación, integración y flexibilidad con objeto de presentar a la Junta Ejecutiva recomendaciones para futuros perfiles de la estrategia en el país (PEP) y programas en los países (PP) y una rendición de cuentas. La evaluación se concentró primordialmente en la formulación y ejecución del PP en su conjunto.

ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN DE LA PRESTACIÓN DE ASISTENCIA

Seguridad alimentaria nacional

2. En términos generales, el suministro de alimentos de la India es seguro. La producción de cereales ha crecido más que la población. Desde 1993, las reservas oficiales de cereales se han mantenido en niveles holgadamente superiores a "las existencias reguladoras mínimas", y las reservas de 30-40 millones de toneladas registradas últimamente han sido casi el doble del nivel mínimo normal.

Seguridad alimentaria familiar

3. Durante varios años se ha dado en la India la aparente paradoja de una situación generalizada de inseguridad alimentaria y malnutrición junto con el crecimiento rápido de la producción de cereales y la existencia de mercados de cereales bien abastecidos. En el plano familiar la inseguridad alimentaria constituye un problema grave. El país cuenta con el mayor número de personas pobres y niños malnutridos de todo el mundo. Más del 50% de los niños menores de 4 años adolecen de malnutrición (medida en función del peso para la edad), el 30% de los recién nacidos acusa una notoria insuficiencia ponderal, y el 60% de las mujeres indias son anémicas. El promedio diario actual del consumo per cápita, que es de 2.150 calorías en las zonas rurales frente a las 2.400 calorías establecidas como necesarias en el país, es síntoma de un déficit importante de alimentos.
4. Aunque son diversos los problemas relativos a la utilización de alimentos, la causa principal de la inseguridad alimentaria es la falta de acceso a los mismos derivada de la pobreza. El carácter crónico del acceso limitado a los alimentos se debe a que el nivel de los ingresos es bajo, debido a las escasas posibilidades de conseguir los insumos agrícolas básicos, y a la existencia de pocas fuentes de ingresos rurales como alternativa. La inseguridad alimentaria transitoria deriva de las fluctuaciones estacionales que se registran en la disponibilidad de alimentos y en el acceso a los mismos, y de las catástrofes naturales. La inseguridad alimentaria afecta principalmente a los que disponen de ingresos insuficientes para lograr una alimentación adecuada, y cuentan con insuficientes activos u otros mecanismos que suelen paliar la situación en períodos de grave escasez de alimentos.

Carácter prioritario de la seguridad alimentaria nacional

5. Desde la independencia en 1947, los responsables de las políticas en la India han asignado un alto grado de prioridad a la seguridad alimentaria de la creciente población del país. Gracias a las innovaciones introducidas en la agricultura, la producción de cereales ha aumentado. Además, la seguridad alimentaria se ha visto sostenida por un sistema global de gestión y distribución de los alimentos y por diversos planes de red de seguridad, con inclusión de programas de obras públicas en gran escala.



6. La política alimentaria nacional ha incluido un programa de compras de alimentos por parte del sector público, que ha sido un factor de estabilización del mercado mediante la fijación de los precios de compra y el mantenimiento de cuantiosas reservas públicas de alimentos. Entre las iniciativas de larga data establecidas por el Gobierno para proveer de alimentos a las familias cabe mencionar los siguientes: el Sistema de Distribución Pública (SDP), que permite conseguir alimentos de las reservas del Gobierno a precios subvencionados; los Servicios Integrados de Desarrollo Infantil (SIDI), que proporcionan una nutrición complementaria y reciben ayuda del PMA; y el Programa nacional de almuerzos para niños de las escuelas primarias.
7. Se trata de iniciativas de gran envergadura en algunos aspectos, ya que se estima que sólo el SDP absorbe el 0,5% del producto interno bruto (PIB). Pero su efecto en la nutrición de la población pobre ha sido limitado a causa de la existencia de problemas importantes relacionados con la eficacia de la selección de los beneficiarios y con la ejecución y el alcance de los programas¹. Pese a estos programas importantes del gobierno, en la India padecen todavía inseguridad alimentaria más de 300 millones de personas, o sea alrededor de una cada tres.
8. La necesidad de asistencia alimentaria exterior no se debe a un déficit de alimentos en el país sino a la escasez de recursos financieros para utilizar en los programas públicos las existencias alimentarias disponibles y a la falta de instrumentos para las intervenciones estatales.
9. Dada la proporción relativamente pequeña de la asistencia del PMA (menos del 0,06% de la asistencia oficial para el desarrollo) hay que tratar de que los recursos produzcan un efecto desproporcionado con respecto a su cuantía, por ejemplo potenciando otros recursos de la actividad elegida, creando una base para la promoción (por ejemplo, de cambios de política) y fomentando formas innovadoras de abordar los problemas estratégicos.

VISIÓN GENERAL DEL PROGRAMA EN EL PAÍS

10. En 1997, la Junta Ejecutiva aprobó el PP de la India para un período de cinco años, que se prorrogará hasta finales de 2002, para adaptarlo al ciclo de planificación del Gobierno y de otros organismos de las Naciones Unidas. El PP se preparó tomando como base el PEP de diciembre de 1994 y recibió una asignación de 182 millones de dólares EE UU para las actividades básicas. También se hizo una asignación por un valor de 68,8 millones de dólares EE UU para actividades complementarias, con sujeción a los recursos disponibles. La finalidad del programa era prestar asistencia a aproximadamente 4 millones de beneficiarios.
11. Los objetivos del PP eran los siguientes:
 - combatir la malnutrición e invertir en recursos humanos a través de los SIDI;
 - contribuir a mejorar la seguridad alimentaria inmediata de determinados grupos de beneficiarios y, con la participación de estos mismos grupos, invertir los fondos generados en la seguridad alimentaria sostenible;
 - lograr un nivel máximo de participación activa de las mujeres en los proyectos del PMA;
 - promover y apoyar la ordenación forestal conjunta (OFC);

¹ *Wasting away — the Crisis of Malnutrition in India*, Banco Mundial, 1999, página 2.



- contribuir a fortalecer los canales de distribución de los cereales producidos en el lugar; y
 - aumentar la producción agrícola y crear oportunidades de empleo a través de la construcción de canales y del desarrollo y colonización de la zona servida mediante planes de riego.
12. El PP se planificó en base a tres actividades básicas de desarrollo: i) ayuda a los SIDI; ii) mejora de la seguridad alimentaria en las zonas tribales a través del Proyecto de desarrollo del sector forestal de zonas tribales (PDFT); y iii) apoyo al desarrollo rural a través del riego y la colonización. También se previeron tres actividades complementarias. Actualmente, se están ejecutando sólo las dos primeras actividades básicas, ya que la tercera terminó en marzo de 1998.

EVALUACIÓN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Concepto y diseño

13. La ayuda del PMA destinada a las dos actividades que figuran en su cartera actual se remonta a más de 20 años atrás. Durante ese período, los proyectos estuvieron sujetos a continuas revisiones y mejoras en función de los cambios que se iban produciendo en las políticas del Gobierno y del PMA. No obstante, el proceso que comenzó con el PEP de 1994 y condujo en 1997 a la formulación del primer PP relativo a la India resultó útil e introdujo algunos cambios evolutivos importantes en las actividades del PMA en el país, además de los esfuerzos importantes que se realizaron para incorporar las políticas actuales del PMA.
14. En conjunto, el proceso del PP en la India condujo a una programación más estratégica, en consonancia con las directrices y políticas del PMA. En general, el PP se caracteriza por los siguientes aspectos:
- **Integración.** El PP de la India está bien integrado con las prioridades del Gobierno nacional indio y los diversos gobiernos estatales, así como con las del sistema de las Naciones Unidas y de otros donantes. Los SIDI constituyen uno de los principales programas sociales del Gobierno indio para resolver el problema de la malnutrición y de la carencia de micronutrientes en los niños y las madres jóvenes. Es un componente de la política nacional del Gobierno en materia de salud y nutrición como puede verse en el plan de acción nacional para la nutrición y los compromisos manifestados en los foros internacionales sobre políticas. El PMA ha sido uno de los principales donantes del programa de SIDI del Gobierno desde 1976, junto con CARE, el UNICEF, el USAID y el Banco Mundial. La ayuda del PDFT para la OFC, política introducida al comienzo de los años noventa, es una parte importante del programa actual de políticas sobre el medio ambiente. Las actividades reciben también ayuda del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) y el Banco Mundial.
 - **Coherencia.** Las metas y objetivos principales del PP de la India son simples, conceptualmente sólidos y coherentes. Las dos actividades del PP son complementarias por cuanto abordan diferentes aspectos que hacen a la mejora de la seguridad alimentaria y la nutrición de las familias. Los SIDI proporcionan nutrición complementaria y otros servicios a los niños menores de seis años y a las mujeres embarazadas y madres lactantes, mientras que el PDFT se ocupa más de la seguridad



alimentaria familiar en general. El elemento común que caracteriza a ambas actividades es la atención a las mujeres y la inversión en recursos humanos y sociales.

- **Focalización.** El PP no sólo se ha ido orientando cada vez más hacia los distritos, aldeas y beneficiarios más desfavorecidos, sino que también ha concentrado sus recursos en dos importantes organismos gubernamentales de ejecución, el Departamento para el Desarrollo de las Mujeres y los Niños y el Departamento Forestal, con el objetivo de respaldar en esos departamentos los cambios institucionales y comportamentales.
 - **Flexibilidad.** El PP se ha mostrado flexible e innovador al haber desplazado los recursos alimentarios a los estados más eficientes y a las actividades integradas experimentales, y haber acelerado las actividades encaminadas a hacer frente a las catástrofes naturales. También ha movilizado importantes cantidades de recursos no alimentarios para la experimentación de nuevos modelos.
15. El PP no ha logrado mucho en cuanto a la convergencia entre los SIDI y el PDFT, objetivo establecido últimamente en el PP de la India. Sin embargo, se comenzaron al respecto algunos experimentos positivos en algunos distritos experimentales, y se crearon algunos centros *anganwadi* (CAW) de SIDI con la ayuda de fondos generados con cargo al PDFT. El problema principal respecto a la convergencia es que las dos actividades del PP coinciden sólo en muy pocos distritos, principalmente en Rajastán y Pradesh Madhya Occidental (P.M.). En muchos distritos y aldeas servidos por el PDFT, CARE respalda las actividades de los SIDI o las aldeas no tienen derecho a recibir la ayuda de los SIDI debido a que su densidad demográfica es demasiado baja para entrar en la situación contemplada por dichos servicios.

Operaciones y ejecución

Servicios Integrados de Desarrollo Infantil

16. Los SIDI, en funcionamiento desde 1975, tienen por objeto proporcionar servicios sanitarios, nutricionales y educativos a las mujeres y niños pobres a través de los centros aldeanos *anganwadi*. Éste es el primer programa mundial de desarrollo infantil respaldado por un Gobierno y el de mayor envergadura.
17. Los SIDI tratan de mejorar la seguridad alimentaria familiar mediante: i) el suministro de complementos alimentarios de alta calidad a niños pequeños y a mujeres embarazadas y madres lactantes particularmente vulnerables; y ii) inversiones en enseñanza preescolar, educación nutricional de las madres, atención maternoinfantil y mejoramiento de la calidad de los servicios sanitarios y del acceso a los mismos.
18. El PMA ha prestado ayuda al programa en seis estados: Assam, Kerala, Madhya Pradesh, Orissa, Rajastán y Uttar Pradesh (U.P.). Sus beneficiarios ascienden a unos 2,6 millones, distribuidos en 42.000 CAW de alrededor de 47 distritos. El programa proporciona alimentación complementaria durante alrededor de 25 días al mes a niños menores de 6 años y a mujeres embarazadas y madres lactantes a través de servicios de alimentación en el lugar y la distribución de raciones para llevar a casa.
19. El efecto positivo inmediato que producen las raciones para llevar a casa distribuidas a familias con niños gravemente malnutridos y el suministro a los niños del complemento alimentario Indiamix, una mezcla alimentaria enriquecida con micronutrientes preparada por el PMA y los SIDI, constituye un aporte importante al programa. El propósito que se persigue con la complementación alimentaria es atraer a los niños y a las mujeres a los CAW donde los objetivos que se buscan son la educación, la habilitación de las mujeres y



el desarrollo comunitario, cometido estimulante que trasciende el mero hecho de suministrar alimentos a personas necesitadas.

20. La marcha del programa no ha sido fácil. Los trabajadores de los *anganwadi* (TAW) encuentran dificultades para identificar a las familias vulnerables, de manera que dan por supuesto que todas las familias han de beneficiarse igualmente de los alimentos complementarios. Con una selección más rigurosa (limitada, por ejemplo, a los niños menores de tres años) podría reducirse el número de los beneficiarios y, por ende, la presión que se ejerce sobre los TAW para que proporcionen alimentos y servicios. Se puede favorecer una selección más rigurosa concentrando el PP en un número más reducido de zonas consideradas muy prioritarias y descentralizando la oficina del PMA en el país.
21. Para concentrar la atención sobre todo en la identificación y el respaldo de estrategias de subsistencia más eficaces para las comunidades y las familias que se encuentran en situación de mayor riesgo y crear condiciones de sostenibilidad habría que trabajar a nivel de las comunidades y, en particular, lograr que participen y se identifiquen con el programa. Por lo tanto, la cooperación con las ONG es decisiva para que los SIDI logren resultados satisfactorios.
22. El buen éxito del programa del PMA con los SIDI depende de las relaciones institucionales y personales que establezcan los funcionarios de los CAW y de la identificación con el programa que logren promover. Cuando existe un buen nivel de apoyo sobre el terreno es más fácil que se capten la finalidad y orientación del programa. Pero sin una intensa ayuda de los asociados en esferas críticas como los programas para adolescentes, la habilitación de las mujeres, y la mejora de la selección, el seguimiento y la formación, es improbable que se alcancen los objetivos del PP. Puede que haya que revisar los contratos con los asociados para que se concentren más claramente en aquellos elementos de los SIDI que pueden alcanzarse con la ayuda del PMA.
23. A lo largo de muchos años se han ido realizando numerosas evaluaciones y exámenes de los SIDI. A través de las actividades complementarias de los últimos informes se deberían identificar los obstáculos que impiden la introducción de los cambios propuestos. La misión no quiso repetir las críticas bien documentadas sobre los SIDI sino que se concentró más bien en el proceso realizado por el PMA para salir al paso de las deficiencias y aprovechar las oportunidades que se presentaban, siempre dentro de la modalidad propia del PP.
24. Entre las contribuciones principales del PMA a los SIDI cabe señalar la producción del Indiamix, complemento alimentario enriquecido, y la labor para resolver el problema de la carencia de micronutrientes mediante un sistema basado en los alimentos. Ahora bien, existe la posibilidad de que se produzca un efecto negativo en el caso de que el suplemento se perciba como el elemento fundamental de la alimentación infantil en vez de considerarlo como complemento de una alimentación equilibrada obtenida con alimentos locales. Por lo tanto, el suministro del complemento debería ir acompañado de una campaña de información, educación y comunicación (IEC) como ya se ha comenzado a hacer en algunos lugares.
25. **La función de los donantes en los SIDI.** También el Banco Mundial, CARE y el UNICEF reconocen la necesidad de cambios institucionales para abordar los problemas profundamente arraigados en los SIDI, pero se encuentran ante una tarea difícil al tratar de reorientar un proceso gubernamental verticalista y de preparar a los TAW para que faciliten el cambio social y transmitan mensajes prácticos. Es posible, que a largo plazo, la actual descentralización impulsada por los donantes y por el Gobierno produzca cambios positivos.



26. Las contribuciones más importantes del PMA podrían consistir en sensibilizar a los gobernantes, particularmente a nivel de los estados, sobre la necesidad de invertir recursos en la nutrición de la primera infancia, y de ayudar a mejorar la ejecución del programa partiendo de las experiencias regionales y mundiales.

Recomendaciones

Se recomienda al PMA:

- ✎ que continúe trabajando con los donantes y las ONG asociadas a fin de mejorar el diseño y la ejecución de los SIDI, pues muchos donantes ya reconocen la necesidad de una reevaluación conjunta de su orientación; y
- ✎ reorientar el PP hacia un número más reducido de zonas consideradas muy prioritarias, lo cual, junto con la descentralización de la oficina del PMA en el país, debería contribuir a crear una selección más rigurosa; y lograr un acuerdo sobre indicadores de seguimiento específicos para cada distrito del programa, habida cuenta de los datos generados por el análisis y cartografía de la vulnerabilidad (VAM) y la información complementaria ofrecida por las comunidades pertinentes.

27. Entre las cuestiones concretas que exigen una atención mayor por parte del PMA y los asociados figuran las siguientes: capacitación de los TAW y de los supervisores; promoción de campañas de IEC y de procesos de cambios comportamentales; respaldo a las instituciones (especialmente a las Panchayati Raj y sus integrantes femeninos); y selección de los beneficiarios de la alimentación complementaria que se vaya concentrando progresivamente a lo largo de los próximos dos años en los niños menores de 3 años.

Mejora de la seguridad alimentaria en zonas tribales mediante el Proyecto de desarrollo del sector forestal de zonas tribales (PDFT)

28. La segunda actividad básica se concentra en la seguridad alimentaria de las poblaciones y castas tribales ubicadas en las zonas forestales degradadas de seis estados. El PDFT representa alrededor del 45% del PP relativo a la India.
29. La ayuda del PMA a proyectos forestales comenzó en 1972 en Maharashtra, para ayudar principalmente a los departamentos forestales en las actividades de ordenación de bosques y aportar algún alivio a corto plazo a las poblaciones tribales del lugar. Los objetivos del proyecto y los métodos estratégicos cambiaron a principios de los años noventa cuando la India introdujo principios sociales en sus nuevas políticas de OFC. Aunque la protección y repoblación forestales siguieron siendo un objetivo primario, se introdujo un sistema de planificación participativa a través de los comités de OFC y de protección forestal.
30. Para apoyar este proceso, el PDFT ofrecía: i) raciones alimentarias como complemento subvencionado de los sueldos recibidos en concepto de empleo temporero en actividades del Departamento Forestal, y ii) inversiones productivas respaldadas con dinero generado mediante una deducción de la masa salarial de dicho departamento (financiado con cargo a los presupuestos estatales). Estos fondos se redistribuyen a las comunidades seleccionadas para que los utilicen en la forma convenida por las comunidades, los distritos, los oficiales estatales y el PMA.
31. En la formulación del PP en 1997, se introdujeron modificaciones importantes en el PDFT. Se evitó la dispersión geográfica de las actividades del proyecto, y los proyectos de



cinco de los seis estados se fusionaron en uno solo (N° 5569)². Esto condujo a un enfoque más unificado, por ejemplo en la distribución y gestión de los fondos generados mediante microplanos aldeanos. Redundó también en una mayor flexibilidad en la distribución de los recursos entre los estados, permitiendo su reasignación a los estados más eficientes. También comenzaron actividades experimentales en dos distritos para estudiar las posibilidades de aumentar la sinergia entre el PDFT y los SIDI.

32. **Ayuda a la creación de oportunidades de empleo para la seguridad alimentaria a corto plazo.** Las raciones alimentarias suministradas a los jornaleros que trabajan en actividades del Departamento Forestal aumentan los ingresos y el acceso a los alimentos (ya que el precio de éstos se cotizan en condiciones de favor). Los sueldos reales aumentan mediante las raciones alimentarias subvencionadas (que representan un 15-25% de los sueldos en dinero). Los ingresos complementarios, en la forma de aceite, legumbres, y arroz o trigo, resultan adecuados a causa de la escasa disponibilidad y mala calidad de los alimentos en muchas zonas alejadas.
33. El número total de los beneficiarios se estima en poco más de 600.000 personas pertenecientes a alrededor de 121.650 familias pobres. Los objetivos de ejecución establecidos en el contrato correspondiente y referentes a la distribución de alimentos a los obreros forestales se han alcanzado con creces. Hay, sin embargo, importantes diferencias entre los estados, ya que Gujarat, P.M. y Orissa superan los objetivos o se les acercan, y Bihar, Rajastán y U.P. los alcanzan en un 50 a 65%.
34. Aunque los números son alentadores, las auditorías gubernamentales del año pasado identificaron algunos problemas con los alimentos en el sentido de que no siempre se habían distribuido de conformidad con los acuerdos. Una de las preocupaciones es que pocas veces se alcanza el número de días de empleo y raciones alimentarias previsto por trabajador beneficiario (105). La cantidad de trabajo y, por consiguiente, las raciones alimentarias recibidas, dependen muchas veces de la posibilidad de obtener madera y bambú (densidad forestal). También se ejercen presiones para obtener que se emplee a un gran número de trabajadores durante el período forestal que es de breve duración. La autoselección funciona en cierta medida, pero hay personas, no necesariamente las más necesitadas, que se sienten también atraídas por las oportunidades de empleo.
35. **Utilización de los fondos generados.** Con el dinero que los departamentos forestales ahorran de la masa salarial, se generan fondos que se invertirán en las aldeas para actividades de desarrollo que no es fácil apoyar con asistencia alimentaria directa (por un total de alrededor de 15 millones de dólares EE UU durante el período quinquenal del PP). Antes de que comenzara el actual PP, sólo dos de los seis estados habían recurrido a la planificación participativa de microactividades aldeanas. En septiembre de 2000, se habían formulado 161 de los 439 nuevos planes de microactividades previstos, muchos de los cuales deberían ser aprobados este año por los comités estatales.
36. Con la introducción de microplanos y el aumento de la participación comunitaria los servicios de regadío y ordenación de aguas están exigiendo un porcentaje cada vez mayor de los fondos disponibles. Ahora bien, no todos los aldeanos se benefician igualmente de las inversiones en obras de regadío, las cuales muchas veces privilegian las tierras de los agricultores más aventajados y más influyentes. Asegurar el acceso a los beneficios del riego a los miembros más pobres de las comunidades sigue siendo una cuestión importante para alcanzar un desarrollo equitativo.

² El de Gujarat siguió siendo un proyecto separado, dada la incertidumbre que existía sobre la continuación del compromiso del estado.



37. Las actividades forestales que rehabilitan, protegen y crean bosques también benefician potencialmente la seguridad alimentaria a largo plazo. Se prevé que los beneficios derivados de la explotación maderera volverán a las comunidades locales (en un 30-80%) en virtud de los acuerdos logrados sobre la participación en los ingresos de la OFC. Ahora bien, dichos acuerdos sobre participación y explotación necesitan ser formulados con claridad para que sean bien comprendidos por el Departamento Forestal y las comunidades.
38. Es preciso ampliar las actividades complementarias generadoras de ingresos dentro y fuera de la agricultura, particularmente para las mujeres. Dichas actividades deberían orientarse a las familias y grupos comunitarios que cuentan con menos posibilidades de beneficiarse de los aumentos de producción obtenidos en las explotaciones de regadío. Pero deberían comenzar recién cuando puedan contar con estructuras de apoyo adecuadas para satisfacer las necesidades de capacitación, asesoramiento técnico, asesoramiento en materia de gestión y comercialización, y servicios de crédito y ahorro.
39. **Selección de las aldeas.** Los indicadores principales para las 439 aldeas seleccionadas para los planes de microactividades han sido los siguientes: alto grado de inseguridad alimentaria, gran concentración de personas sin tierra, éxodo rural y lejanía de las aldeas. Entre los indicadores sociales figuraban la disponibilidad de las comunidades a colaborar en la ejecución de las actividades, y la existencia de comités de OFC, ONG locales u otros grupos aldeanos de desarrollo.
40. En cuatro de los seis estados, para la identificación de los microplanes se contrataron instituciones externas de investigación y asesoramiento. El Departamento Forestal expresó algunas reservas respecto de la selección de las aldeas realizada por esos organismos externos. En concreto, consideró inadecuada la selección de algunas aldeas debido a la falta de motivación y de empeño en la protección forestal por parte de sus pobladores y a la falta de servicios suficientes del Departamento Forestal en esas zonas. Además de que muchas aldeas ejemplares en cuanto a la protección forestal fueron pasadas por alto, y quedaron decepcionadas.
41. No obstante los valores del sistema de la microplanificación, es posible que el enfoque por polos regionales sea más ventajoso para lograr los resultados multiplicadores y de repetición que se desean alcanzar. Las ONG que trabajan en el ámbito del microcrédito sugieren que es mejor no escoger aldeas individuales para: i) evitar que otras se sientan tratadas injustamente o descuidadas; y ii) generar una mayor masa crítica de recursos y de ayuda para determinadas intervenciones.



Recomendaciones

Se aconseja a la oficina en el país que:

- ✍ mejore el seguimiento de las actividades del Departamento Forestal relativas a la creación de empleo y selección de los beneficiarios, para resolver los problemas planteados por los auditores gubernamentales en 1999 y garantizar una selección de los beneficiarios y una participación en los ingresos forestales que sean apropiadas, para lo cual se tendrán que contratar más supervisores de la ayuda alimentaria del PMA;
- ✍ examine los acuerdos relativos a la participación en los ingresos derivados de la creación de empleo a corto plazo, para asegurarse de que los beneficios alcancen a los grupos de beneficiarios del PMA, en consonancia con los principios de la política de habilitación para el desarrollo;
- ✍ garantice la continua disponibilidad de fondos de contrapartida, y examine con los asociados la posibilidad de utilizar otros mecanismos distintos de la monetización de circuito cerrado o la utilización directa de alimentos en actividades relacionadas con microplanes;
- ✍ examine y supervise la distribución de los beneficios dentro de la comunidad, a fin de identificar a los grupos desfavorecidos y seleccionarlos para programas especiales que garanticen que todos los miembros de la comunidad tienen igual acceso a los beneficios de las inversiones en actividades de riego y forestales;
- ✍ evalúe mejor la viabilidad económica de las inversiones y los problemas y soluciones socioeconómicos subyacentes, y tome provisiones para sufragar los gastos de mantenimiento a largo plazo y los gastos ordinarios (por ejemplo, comercialización, estructuras sociales); y
- ✍ reexamine la distribución actual de los fondos generados a las aldeas de alto grado de concentración demográfica (80%) y de iniciativas de apoyo sectorial (10-16%) y examine las ventajas de los sistemas de selección geográfica por polos regionales.

Problemas comunes a los programas en los países

Género

42. Bajo muchos aspectos, la orientación en base a la temática de género es una de las características del PP de la India:

- Dicha temática se ha integrado en el PP y en la formulación de sus actividades, concretamente en la planificación, el seguimiento, la evaluación y la presentación de informes. En todos los contratos de ejecución estipulados con los asociados se incluyen datos desglosados por sexo.
- Se elaboró un Plan de Acción sobre temas de género que se revisa dos veces al año, y se ofrecen al personal de contraparte cursos de capacitación sobre dichas cuestiones.
- La mujeres y los niños constituyen el 100% de los beneficiarios de los SIDI y el 80% de los beneficiarios del PDFT. Por lo tanto, el 95% de los beneficiarios del PP son mujeres y niños.



- El PP aborda el problema de la carencia de micronutrientes de los grupos vulnerables de mujeres, niños y adolescentes mediante: i) el suministro de alimentos enriquecidos en todas las actividades; ii) el fomento de la producción local de alimentos enriquecidos (Indiamix); y iii) la colaboración con el Gobierno para incluir en todos los alimentos complementarios de los SIDI las normas relativas al enriquecimiento con micronutrientes.
 - El PDFT que cuenta con la ayuda del PMA, ha respaldado, por conducto de CARE y las ONG locales asociadas, la creación de grupos de ahorro y crédito, a través de los cuales las mujeres adquieren más posibilidades de acceso al crédito.
 - La oficina en el país ha apoyado la contratación de dos funcionarias encargadas del desarrollo social con cargo a los fondos generados en el componente de ordenación forestal conjunta.
43. Ha habido novedades importantes en la oficina del PMA en el país en lo relativo a la problemática de género, y en las conversaciones con el personal de dicha oficina se ve fuertemente reflejada la orientación en pro de la mujer. El porcentaje del personal femenino pasó de 32% en 1996 a 43% en 2000. Partiendo de estas consideraciones y en base a la evaluación de la adhesión del PP a los Compromisos del PMA relativos a la mujer, se llegó a la conclusión de que la actuación del PP de la India había sido plenamente satisfactoria y digna de encomio.
44. Aunque el 55% de los participantes (distintos de los beneficiarios) del PP son mujeres y niñas, los logros en cuanto a la promoción de la igualdad entre el hombre y la mujer no pueden evaluarse sólo en función del *número* de las mujeres involucradas en las diversas actividades. La dimensión decisiva es de orden cualitativo y se verifica en el control efectivo que las mujeres ejercen sobre los recursos adquiridos o a los cuales tienen acceso, y en la función que cumplen dentro de la familia y en la comunidad. Aunque cabe esperar que la situación de la mujer en la familia se esté fortaleciendo a través de su mayor contribución a las necesidades alimentarias familiares, los progresos realizados con respecto a su participación en la toma de decisiones o a su control sobre los recursos son lentos. Aunque en la mayoría de las aldeas del proyecto existen comités de mujeres, su eficacia para involucrarlas activamente en el proceso decisorio es deficiente, ya que su participación se limita en la mayoría de los casos a una presencia silenciosa.
45. Aunque es válido inclinar la balanza en favor de las mujeres con objeto de alcanzar cambios sostenibles en su situación social, es preciso también incorporar a los hombres en el proceso. La habilitación directa de las mujeres debe complementarse atendiendo también a los intereses de los maridos, los hijos y los padres. En la mayor parte de los informes se reconoce que el proceso de cambio será lento a menos que los hombres capten que la habilitación de las mujeres y su plena participación en las opciones de desarrollo redundan en ventaja para ellos mismos.



Recomendaciones

Se recomienda a la oficina en el país que:

- ✍ apoye y aliente al Gobierno para que contrate más funcionarias de desarrollo social en el componente de la ordenación forestal conjunta para la formulación y ejecución de planes de microactividades.

Se recomienda al PMA que:

- ✍ examine su forma actual de abordar las cuestiones de género para lograr un enfoque más global en el sentido de que el acceso mayor de las mujeres a los recursos y su control sobre los mismos se logren en pie de igualdad con los hombres.

Modalidad participativa de la toma de decisiones

46. El aumento de la participación de los aldeanos, particularmente las mujeres, y la descentralización de la adopción de decisiones hacia los planos de aldea y *panchayat* constituyen metas fundamentales del PP de la India. Se trata de un cometido arduo y problemático, que implica la creación de un clima de confianza y la introducción de cambios en las relaciones de poder a la vez que exige una labor intensa de base realizada por funcionarios sensibles y bien preparados.
47. En la OFC, se han realizado algunos progresos, particularmente en lo que se refiere al fomento de la participación activa de las aldeas en el proceso de la microplanificación, a la creación de modelos de grupos de mujeres en régimen de autoayuda (microcrédito), y a la capacitación agrícola y apoyo a la extensión a largo plazo mediante las ONG (por ejemplo en Bihar). Un ulterior desarrollo de asociaciones aldeanas requerirá una mayor presencia del PMA en los distritos, una labor constante con los departamentos forestales para ajustar el perfil del personal forestal, y la identificación de nuevas y adecuadas ONG asociadas.
48. Hay menos posibilidad para una participación comunitaria amplia dentro de los SIDI por cuanto que se trata de un programa antiguo que sigue prácticas gubernamentales ya consagradas. Se supone que los grupos de mujeres podrán abrir un camino importante que facilite los procesos participativos. Pero hay indicios de que todavía no han llegado a ser grupos autónomos eficaces. Se debe pasar del mero hecho de asegurarles un foro para que participen y estén representadas formalmente a permitirles una habilitación genuina en beneficio de toda la comunidad.
49. Las recientes iniciativas experimentales realizadas en forma intensiva en algunos distritos brindan la oportunidad de aumentar la participación en un proceso más activo, con una intervención de los miembros del gobierno local en las salas, pabellones y distritos y de grupos comunitarios interesados (por ejemplo, microempresas de mujeres).

Análisis y cartografía de la vulnerabilidad (VAM)

50. Una contribución potencialmente importante del PMA a la política de seguridad alimentaria de la India consiste en el fomento y la aplicación de los métodos de VAM. El PMA ha construido un paradigma de la vulnerabilidad alimentaria en el plano familiar, cuya aplicación indica que el VAM puede cumplir una función importante para mejorar la selección de determinados distritos y pabellones.



Seguimiento

51. Ha habido algunas novedades positivas en cuanto al seguimiento de los resultados, efectos globales y repercusiones finales de las actividades del PP. El documento del PP ofrece una lista bien orientada aunque algo genérica de los indicadores principales. Los contratos operativos para los SIDI y el PDFT incorporan el seguimiento y evaluación (SyE) en general, y el seguimiento del impacto en particular. El seguimiento y la presentación de informes sobre los beneficiarios se promueven en ambas actividades del PP, con especial referencia a las cuestiones de género. Se han realizado estudios de base en las aldeas. Además, algunos supervisores de la ayuda alimentaria del PMA fueron contratados en 1999 para contratos a corto plazo con el fin de complementar la capacidad de supervisión de los organismos de ejecución.
52. A medida que avanza el seguimiento, empiezan a surgir algunos problemas. Los esfuerzos realizados hasta ahora para mejorar el sistema de seguimiento del PP relativo a la India se caracterizaron por la abundancia de propuestas, algunas de ellas muy complejas y sofisticadas. Aunque aumentó la toma de conciencia sobre la importancia del seguimiento y de las evaluaciones del impacto del programa, los planes para realizar dichas actividades han sido muchas veces demasiado ambiciosos ya que los requisitos que imponían superaban la capacidad de los que debían ejecutarlos y sus costos excedían de los fondos limitados que había a disposición. Las capacidades actuales del PMA en materia de SyE todavía no son suficientes, tanto en la oficina en el país como sobre el terreno. Es dudoso que los asociados en la ejecución tengan la capacidad de supervisar las actividades más allá de los insumos y resultados básicos. Hace falta que el seguimiento se lleve a cabo teniendo en cuenta prioridades de gestión definidas más claramente en función de las necesidades de información y pueda realizarse con los recursos disponibles.
53. Además, dado que el PMA no está obligado a presentar periódicamente informes sobre el PP en conjunto, fuera del informe de evaluación de mitad de período, no existe un modelo normalizado para el acopio, análisis y seguimiento de los datos correspondientes a las actividades del PP de la India.

Recomendaciones

Se recomienda a la oficina en el país que:

- ✎ examine las prioridades del seguimiento mediante un análisis de los objetivos básicos del PP y de los numerosos problemas relativos al seguimiento, y mediante una evaluación realista de lo que el PMA y sus asociados pueden hacer (lo cual requerirá dar prioridad a las necesidades de información y concentrarse en aquellos aspectos de los insumos, productos y resultados del PP que sean mensurables y sobre los cuales habría que informar periódica y públicamente); y
- ✎ preste asistencia a los asociados en la ejecución para mejorar sus capacidades y sistemas de seguimiento internos.

Se recomienda al PMA que:

- ✎ fortalezca el método del PP imponiendo como requisito el seguimiento y la presentación de informes sobre el PP en conjunto (por ejemplo, un informe resumido anual).



Dotación de personal

54. El número de los funcionarios de la oficina del PMA en el país se ha mantenido estático sin que la creación del PP lo haya afectado para nada. Al parecer, la plantilla dispone de una correcta combinación de perfiles y capacidades para diseñar, dirigir y ejecutar el PP, pero no para realizar un seguimiento eficaz. Esta deficiencia se ha superado mediante la contratación de seis supervisores de la ayuda alimentaria con contratos a corto plazo financiados con cargo al fondo del SyE.
55. Con objeto de aproximar la ayuda del PMA a los lugares de ejecución, la oficina en el país está realizando un plan de descentralización. Se ha creado una suboficina, a la que seguirán otras dos. Ahora bien, la estructura propuesta basada en el traspaso del personal de la oficina de Nueva Delhi a las actividades sobre el terreno, no resuelve el problema del déficit de supervisores de los alimentos. Lo cual se atribuye en gran parte a las limitaciones impuestas por el presupuesto de los CAD, en el que los gastos de ayuda dependen de la cuantía de alimentos movilizada.

Recomendación

Se recomienda al PMA que:

- ✎ examine y ajuste las características típicas del personal de las oficinas en los países y su distribución en función de los países que dirigen PP. Las características deberían ser las adecuadas para llevar a cabo tareas de gestión, ejecución y seguimiento.

Reacción ante catástrofes naturales

56. El PP de la India no incluye expresamente una planificación para la mitigación de los efectos de catástrofes. Sin embargo, cuando se produjeron catástrofes (inundaciones en Assam, sequía en Rajastán y un ciclón de grandes proporciones en Orissa), el PMA ha reaccionado con rapidez, principalmente a solicitud de los gobiernos estatales. En estos casos su instrumento principal consistió en acelerar la entrega de los recursos del PP previstos para los SIDI y el PDFT de un determinado estado, y reasignarlos y concentrarlos en las zonas geográficas más afectadas. Este tipo de asistencia se ha prestado solamente en el caso de catástrofes naturales ocurridos en aquellos estados que ya contaban con la presencia del PMA.
57. En síntesis, el mecanismo del PP de la India permitió que se realizaran los desplazamientos necesarios de los recursos alimentarios en el momento oportuno y de una manera eficiente. La presencia del PMA, su preparación técnica, la dedicación y colaboración del personal en el marco de una intervención eficaz de las Naciones Unidas facilitaron la asistencia. La reacción ante el ciclón registrado en Orissa en 1999 se la ve ahora como un modelo de coordinación de las Naciones Unidas en el ámbito de la programación y ejecución.



COMPATIBILIDAD CON LA POLÍTICA DE HABILITACIÓN PARA EL DESARROLLO

58. En noviembre y diciembre de 1999 la oficina en el país realizó un examen de las políticas a plazo medio para evaluar el PP de la India en cuanto a su compatibilidad con los principios de la política de habilitación para el desarrollo. El examen llegó a la conclusión de que la orientación de los objetivos del PP actual eran básicamente coherentes con la política de habilitación para el desarrollo. Pero indicó también que el efecto de estas intervenciones en el ámbito del desarrollo había sido limitado por la falta de insumos complementarios. Con respecto al FAAD, la evaluación coincide con estas conclusiones.

ALCANCE DEL PROGRAMA EN EL PAÍS EN EL FUTURO

59. La misión de evaluación coincide ampliamente en muchas de sus conclusiones principales con el examen de las políticas a plazo medio. El actual programa en el país dispersa esfuerzos en demasía, y debería irse hacia una mayor concentración geográfica, tanto por lo que se refiere a una disminución de los estados involucrados como a una reducción de los distritos dentro de los estados seleccionados. La selección de los estados más poblados y más pobres ubicados en la parte septentrional del país es adecuada.
60. El primer borrador del documento del PEP insistió mucho en que se lograra una sinergia entre las distintas intervenciones del PMA. Si bien esta manera de enfocar las cosas debería producir beneficios, el problema fundamental con el que tropieza el PMA consiste en la cantidad más bien limitada de *insumos* que se le ofrecen. Se necesitan insumos complementarios para aumentar la productividad de los insumos alimentarios del PMA. Lo que, a su vez, requiere una identificación cuidadosa de los asociados que puedan complementar los recursos del PMA más eficazmente, entre los cuales podrían figurar las ONG, los organismos de donantes de las Naciones Unidas y los que no pertenecen a las Naciones Unidas, y los organismos gubernamentales. Con respecto a esto, la sinergia fundamental que el PMA necesita buscar ahora es con los organismos asociados, además de la sinergia dentro de sus propias actividades.



LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

CARE	Cooperativa de Auxilio Estadounidense a Cualquier Parte del Mundo
CAW	Centro <i>anganwadi</i>
DFID	Departamento para el Desarrollo Internacional
FAAD	Política de habilitación para el desarrollo
FIDA	Fondo internacional de desarrollo agrícola
IEC	Información, educación y comunicación
OFC	Ordenación forestal conjunta
ONG	Organización no gubernamental
PDFT	Proyecto de desarrollo del sector forestal de zonas tribales
PEP	Perfil de la estrategia en el país
PIB	Producto interno bruto
PP	Programa en el país
SDP	Sistema de distribución pública
SIDI	Servicios Integrados de Desarrollo Infantil
SyE	Seguimiento y evaluación
TAW	Trabajador <i>anganwadi</i>
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VAM	Análisis y cartografía de la vulnerabilidad

